ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и иные законодательные акты»

Разработка законопроекта предусматривалась, в том числе, в целях реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Одной из главных задач вносимых изменений было уточнение предмета оценки государственной экологической экспертизы (далее - ГЭЭ), однако статьи 1 и 3 Федерального закона от 25.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – закон № 174-ФЗ), содержащие сведения об отношениях, которые регулируются рассматриваемым законопроектом, оставлены без изменения.

1. Предмет и объекты экспертизы

Разногласия статей внутри закона № 174-ФЗ, указывающие на неурегулированность предмета и принципов ГЭЭ, а именно:

- в соответствии с положениями статьи 3 - обязательность проведения ГЭЭ предусмотрена до принятия решений о реализации объекта экспертизы;
- в соответствии с подпунктами 7.1; 7.2; 7.5; 7.8 статьи 11 объектом ГЭЭ является проектная документация объектов капитального строительства;
- в соответствии с абзацем 2 п. 1 статьи 14 государственная экологическая экспертиза объектов, указанных в статье 11 закона № 174-ФЗ проводится при условии предоставления документации в объеме, который определен в установленном порядке.

Объем проектной документации объектов капитального строительства определен постановлением Правительства от 16.12.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (далее – ПП РФ № 87) и включает четко определённые территории, в т.ч. линейные объекты, подготовленные и полученные к ним градостроительные планы, урегулированные отношения в праве пользования земельными участками, переоформленные разрешенные виды использования земельных участков, а также проведённый полный комплекс инженерных изысканий.

Кроме того, все разделы проектной документации должны быть выполнены в полном объеме, что никак не может соответствовать действующей редакции статьи 3 закона № 174-ФЗ и не измененной законопроектом формулировке «обязательность проведения ГЭЭ предусмотрена до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы».

Проектная документация, подготовленная в соответствии с ПП РФ № 87 в полном объеме – это уже принятые решения, выраженные в инвестиционной стоимости и окупаемости проекта для бизнеса. Отказ ГЭЭ в согласовании проектной документации – это отказ в реализации инвестиционного проекта, что является ограничением для развития бизнеса.

SHOUT
SHARE
IT

Предлагаемый в соответствии с вносимым подпунктом «л» пункта (4) статьи 1 законопроекта срок устранения замечаний экспертов - 5 дней и до завершения экспертизы не исполним, т.к. свое мнение и заключительную часть эксперты как раз и выносят за 5 дней до окончания срока экспертизы, т.е. законопроект не синхронизирует сроки для природопользователей и для экспертизы.

Редакция п.п. (б) пункта 2 статьи 1 законопроекта ведет к тому, что замена новой техники, технологии на просто технику и технологию необоснованно расширяет перечень объектов ГЭЭ. Фактически любое, даже однотипное решение по замене оборудования будет подлежать ГЭЭ, что создаст избыточные финансовые расходы бизнеса и затягивание возможности реализации решения.

В целях устранения неопределённости правовой нормы предлагается считать таковой только и исключительно технику и технологию, впервые использующуюся на территории Российской Федерации.

Предложения:

(1) Статья 1 пункт 2 подпункт (ж) со слов «дополнить абзацем следующего содержания: «Не требуется проведение государственной экологической экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, являющейся объектом государственной экологической экспертизы в соответствии с подпунктами 7^2, $7^{5,}$ 7^7-7^{10} настоящей статьи….» и до окончания подпункта - исключить, однако сделать этот текст отдельным пунктом 9 статьи 11 в следующей редакции:

«Не требуется проведение государственной экологической экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, являющейся объектом государственной экологической экспертизы в соответствии с подпунктами 7^2, 7^5, 7^7-7^{10} настоящей статьи, в случае если строительство, реконструкция такого объекта, в том числе в соответствии с проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, предполагается в пределах одного или нескольких земельных участков на которых расположен действующий объект, не повлечет за собой:

- изменение областей применения наилучших доступных технологий (в отношении объектов, предусмотренных подпунктом 7^5 настоящей статьи)
- изменение качественных характеристик (перечня) загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду при эксплуатации действующего объекта, за исключением случаев прекращения поступления одного или нескольких загрязняющих веществ в окружающую среду;
- изменение качественных характеристик отходов, образуемых, обрабатываемых, утилизируемых, обезвреживаемых и (или) размещаемых при эксплуатации действующего объекта, за исключением случаев прекращения образования, обработки, утилизации, обезвреживания и (или) размещения одного или нескольких видов отходов

В случае если материалы или документация (за исключением проектной документации объектов капитального строительства), подлежащие государственной экологической экспертизе в соответствии с подпунктами 5 и 7 настоящей статьи, являются составной частью проектной документации, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, наличие отдельного положительного заключения государственной экологической экспертизы таких материалов или документации не требуется».

(2) Из того же подпункта ж) пункта 2 статьи 1 **или** исключить текст: «Увеличение объема забора (изъятия водных ресурсов из водного объекта» в виду того, что производственный объект мог быть введен в эксплуатацию до его появления в составе статьи 11 и в таком случае может эксплуатироваться без заключения ГЭЭ. Однако в составе такого объекта намеченной деятельностью может быть предусмотрено строительство сооружений по очистке сточных вод, что приведет к сокращению перечня и количества сбрасываемых загрязняющих веществ - в таком случае проект будет подлежать ГЭЭ, как эксплуатирующийся без ранее проведённой ГЭЭ (в условиях отсутствия необходимости), но при этом назначение проектной документации объекта будет являться сокращение и исключение воздействия на окружающую природную среду. Увеличение количественных характеристик выбросов, сбросов и отходов и установление для них норматива допустимого воздействия регулируется обязательными требованиями для объектов I категории: разработка проектов нормативов образования отходов, проектов нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в воздух и в воду соответственно, которые подлежат согласованию Росприроднадзором, **или** рассмотреть возможность указать процент увеличения выбросов со следующей формулировкой «в случае увеличения количества выбросов, сбросов, загрязняющих веществ и образования отходов на 30%». Объем изъятия воды из водного объекта устанавливается в договоре водопользования. Нет необходимости проходить ГЭЭ в случае, если при реконструкции, строительстве объектов капитального строительства I категории по уровню негативного воздействия на окружающую среду увеличится объем забора воды. Данное требование излишне.

2. Повторная ГЭЭ

Вносимые подпунктом «и» пункта (4) статьи 1 рассматриваемого законопроекта изменения в п. 8^1 статьи 14 закона № 174-ФЗ предполагались для ограничения случаев предоставления проектной документации на повторную экспертизу, однако перечисленные в законопроекте случаи - это изменения в проектной документации (далее – ПД), существующие в многопериодной практике. Ранее это определялось термином «в случае внесения изменений в проектную документацию, получившую ранее положительное заключение» и только. Вносимая поправка уточнила, безотносительно к изменениям характеристик уровня воздействия на окружающую природную среду, но определила круг влияния изменений как

любую корректировку, вносимую в ПД объекта. Проектная документация объекта капитального строительства после прохождения ГЭЭ представляется в Главгосэкспертизу России, в ходе рассмотрения которой возникают требования по изменениям ПД, которые влекут необходимость проведения повторной ГЭЭ проектной документации.

Предложения:

В статье 1 пункт 4 подпункт и) исключить слова: «границ застройки, конструктивных, объемно-планировочных, технологических и конструктивных решений такого объекта», сохранить только «местоположение».

Любое незначительное изменение в таком деле, как строительство капитального здания, повлечет за собой: изменение границ застройки, объемно-планировочные решения и т.д. При этом в здании может быть размещено оборудование, не являющееся источником образования выбросов, сбросов и отходов, т.е. оно не повлечет изменения качественно-количественных характеристик воздействия объекта в целом на окружающую среду, получившем ранее положительное заключение ГЭЭ.

3. Учет общественного мнения

Подпунктом (в) пункта 4) статьи 1 законопроекта предусматривается возможность отсутствия результатов общественных обсуждений на начало проведения ГЭЭ, но ужесточает условия в случае непредставления результатов общественных обсуждений за 20 дней до окончания экспертизы. Непредставление общественного мнения влечет отказ в проведении ГЭЭ, невозврат финансовых средств и проведение повторной ГЭЭ безотносительно к другим отработанным замечаниям экспертизы. Т.е. законопроект подменяет роль ГЭЭ в оценке соответствия объекта установленным нормам в части охраны окружающей среды и ставит развитие бизнеса в зависимость от формальной процедуры учета общественного мнения.

Предложение: предусмотреть возможность предоставления результатов общественных обсуждений проектных решений за 5 дней до дня окончания государственной экологической экспертизы проектной документации.

Так заявителю представится возможность, в случае обнаружения на этапе приемки формальных ошибок и нарушений в отношении проведения общественных обсуждений таких, как некорректные даты размещения уведомлений, ошибки наименований в тексте уведомлений и т.д. и т.п., провести до окончания ГЭЭ повторные общественные обсуждения.

4. Сроки проведения ГЭЭ

Блок изменений, указанных в подпункте д) пункта 4 статьи 1 законопроекта направлен на сокращение сроков проведения ГЭЭ. Но описанные выше изменения на фоне сокращения сроков ГЭЭ влекут многократные случаи необходимости проведения повторной экологической экспертизы. Т.е. по сути данный блок изменений позволяет выдать раньше

отрицательное заключение и открыть новые сроки для повторной ГЭЭ, поскольку сохранены ключевые разногласия между бизнесом и регулятором в отношении процедуры ГЭЭ.

Предложения: в случае урегулирования предложения по блокам 1, 2, 3 оставить в предлагаемой редакции Законопроектом.

5. В редакции законопроекта, предложенной на рассмотрение, были учтены следующие предложения бизнеса:

(1) из предшествующей редакции законопроекта была исключена необходимость в проведении ГЭЭ для материалов, обосновывающих установление нормативов допустимого воздействия на водные объекты;

(2) исключили из объектов ГЭЭ документацию, обосновывающую осуществление аквакультуры;

(3) исключили из объектов ГЭЭ деятельность по перевалке (перегрузке) воспламеняющихся веществ.

В остальном представленный законопроект не учитывает ранее предложенных поправок. Редакция законопроекта продолжает создавать ограничения для развития бизнеса в условиях нестабильной социально-политической обстановки.

6. Выводы

По результатам рассмотрения законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и иные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного Минприроды России, можно сделать вывод о том, что:

- повышение качества процедуры ГЭЭ не достигается, увеличивается количество экспертиз;
- законопроект содержит ссылки на новые, еще не разработанные подзаконные акты, не приложенные к нему, что не позволяет в полной мере оценить регулирующее воздействие проектируемых норм;
- законопроект затрудняет развитие бизнеса и инвестиционных инициатив на территории РФ в условия нестабильной экономико-политической обстановки.

Дополнительные замечания и предложения в таблице ниже.

Дополнительные замечания и предложения

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
1.	Статья 1 пункт 2 пп. «б»	б) в подпункте 5: слова "новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду" заменить словами "технологии (технологические процессы, оборудование, технические способы, методы, приемы и средства производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг), использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, области применения и критерии отнесения которых к объектам государственной экологической экспертизы утверждаются Правительством Российской Федерации,";	**Исключить** или **изложить в следующей формулировке и приостановить действие подпункта 5 в предложенной ниже редакции до 1 сентября 2028 г.:** б) в подпункте 5: **после слов «новые технику, технологию,» дополнить словами «впервые использующихся на территории Российской Федерации,»;**	Замена новой техники, технологии на просто технику и технологию необоснованно расширяет объект ГЭЭ. Фактически любое, даже однотипное с заменяемым, оборудование будет подлежать ГЭЭ. Это создаст избыточные финансовые расходы бизнеса. При этом, в правоприменении действующей нормы в настоящее время имеется множество разногласий с надзорными органами по вопросу, что считать «новой техникой и технологией». В целях устранения неопределенности правовой нормы предлагается считать таковой только и исключительно технику и технологию, **впервые использующуюся на территории Российской Федерации.** В условиях санкционного давления и необходимости разработки и внедрения в короткие сроки отечественных технологий и оборудования взамен импортных необходимо либо исключить проведение ГЭЭ в

				отношении новых техники и технологий, т.к. ГЭЭ предполагает открытое обсуждение технической документации с общественностью, в том числе с НКО, и возможность проведения независимой общественной экологической экспертизы силами НКО. Проведение ГЭЭ в отношении новых техники и технологий (с учетом неоднозначности трактовки правоприменительными органами понятий «новые техника и технологии» и неоднозначности предлагаемой законопроектом формулировки) не только значительно увеличит сроки их внедрения на производстве, но в текущих экономических и политических условиях может создать угрозу национальной безопасности. В этой связи предлагается исключить действующий пункт 5 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» или приостановить действие пункта 5 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» на срок до 01.09.2028.
2.	Статья 1, пункт 2, пп. «ж»,	ж) дополнить абзацем следующего содержания: «Не требуется проведение	Изложить в следующей редакции: «ж) дополнить абзацем	Влечет разночтение в определении объектов ГЭЭ по смежной хозяйственной деятельности относительно основного

	абз.3	государственной экологической экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, являющейся объектом государственной экологической экспертизы в соответствии с подпунктами 7.2, 7.5, 7.7 – 7.10 настоящей статьи, в случае если строительство, реконструкция, капитальный ремонт такого объекта, в том числе в соответствии с проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, предполагается в пределах одного или нескольких земельных участков, на которых расположен действующий объект, в отношении проектной документации которого в соответствии с подпунктами 7.2, 7.5, 7.7 – 7.10 настоящей статьи получено положительное заключение государственной экологической экспертизы, и не повлечет за собой: изменение областей применения	следующего содержания: «Не требуется проведение государственной экологической экспертизы … и не повлечет за собой: - **изменения критериев отнесения объекта 1 категории к областям применения** (в отношении объектов, предусмотренных подпунктом 7.5 настоящей статьи);», **либо данный абзац исключить.**	объекта ГЭЭ (объекта 1 категории). Решения и предложения рабочей группы делового и экспертного сообщества (позиция 10;11; 12 таблицы замечаний, приложение 2 к протоколу РГПС № 456.1 от 12.05.2022г.) были проигнорированы в отношении объекта ГЭЭ в случае увеличения поступления ЗВ в ОПС или увеличения количественных характеристик отходов на определённый процент, хотя являлись хорошей альтернативой. В противном случае, природопользователь не заинтересован разрабатывать ПД и реализовывать мероприятия в соответствии с ней, направленные на сокращение поступления ЗВ в окружающую среду. Поскольку любой природоохранный проект по закону сохранения масс и энергии, снижая количество выбросов или сбросов, что-то увеличивает, либо объем отходов, либо другое вещество. Таким образом, строительство любых очистных сооружений в соответствии с редакцией законопроекта, обязывает сходить на ГЭЭ, т.е. возникают дополнительные объекты ГЭЭ, не

		наилучших доступных технологий (в отношении объектов капитального строительства, предусмотренных подпунктом 7.5 настоящей статьи); …		обозначенные в основных положениях. Так, например, в ходе реализации намечаемой деятельности по очистке сточных вод, одно вещество в результате химических реакций снижается, увеличивая при этом рост значения концентрации другого вещества, однако оба вещества являются показательными для сточных вод данного объекта НВОС. Аналогичная ситуация прослеживается и в отношении увеличения количественных характеристик отходов. На действующее положение предприятие сбрасывает в водный объект определенное количество ВВ и нефтепродуктов, в результате реализации мероприятий по очистке сточных вод или их усовершенствованию, количество образующихся отходов возрастет, т.к. они были извлечены из состава сточных вод.
3.		Отсутствует	Внести изменения в ст. 36.1 ФЗ «Об экологические экспертизы» дополнив абзацем 2. «Не подлежит государственной экологической экспертизе	Согласно части 10 статьи 11 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» требования о прохождении ГЭЭ не применяются к ПД объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны

			проектная документация, если решение о ее реализации было принято до обязательности прохождения экологической экспертизы для объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории, если такие объекты введены в эксплуатацию или разрешение на их строительство выдано до 1 января 2019 года, а также если проектная документация таких объектов представлена на экспертизу проектной документации или на указанную проектную документацию получено заключение такой	окружающей среды к объектам I категории, в случаях, если такие объекты введены в эксплуатацию или разрешение на их строительство выдано **до 01.01.2019**, если проектная документация таких объектов представлена на экспертизу проектной документации или на указанную проектную документацию получено заключение такой экспертизы до 01.01.2019. В то же время, с учетом длительных сроков строительства объектов, а также сложной экономической обстановки, вызванной ограничениями в связи с COVID-19 и последовавшими санкционными режимами, в настоящее время возникают ситуации, связанные с необходимостью замены оборудования, технологий и т.п., и, как следствие, влекущие за собой необходимость внесения изменений в ПД. Оценка соответствия изменений, внесенных в проектную документацию, получившую положительное заключение экспертизы проектной документации, требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям

			экспертизы до 1 января 2019 года. Внесение изменений осуществляется в рамках экспертного сопровождения, органом исполнительной власти или организацией, проводившими экспертизу проектной документации, которые подтверждают соответствие внесенных в проектную документацию изменений установленным требованиям».	к безопасному использованию атомной энергии, требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищенности объекта, заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, результатам инженерных изысканий, включая оценку совместимости изменений, внесенных в проектную документацию, с частью проектной документацией, в которую указанные изменения не вносились осуществляется в рамках экспертного сопровождения, органом исполнительной власти или организацией, проводившими экспертизу проектной документации, которые подтверждают соответствие внесенных в проектную документацию изменений установленным требованиям. В соответствии с требованиями действующего природоохранного законодательства изменения в проектную документацию, связанную с объектами негативного объекта отнесенным к I категории, проходят ГЭЭ. На практике зачастую возникают разногласия

				с территориальными органами Росприроднадзора о том, какая нормативная документация должна применяться при внесении изменений в ПД, действовавшая на момент прохождения экспертизы проектной документации (до 01.01.2019) или действовавшая на момент подачи изменений в проектную документацию на ГЭЭ. По нашему мнению, ГЭЭ должна проводиться на предмет соответствия изменениям в ПД нормативной документации, действовавшей на момент выдачи положительного заключения экспертизы проектной документации или выдачи разрешения на строительство, то есть до 01.01.2019 г.
4.		Отсутствует	Статью 9 дополнить частью 4 следующего содержания: «4. Подпункт 5 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года «Об экологической экспертизе» не применяется до 1 сентября 2028 года».	Поправка, связанная с п.1 настоящих Замечаний и предложений.